

Bureaucratie en Organisatiecultuur

Citation for published version (APA):

van Mierlo, J. G. A. (2002). Bureaucratie en Organisatiecultuur. In N. A. A. Baakman, B. L. Becker, A. M. B. Michels, & JGA. V. Mierlo (Eds.), *Overheid en Onderneming. Een Inleiding* (pp. 126-156). Heerlen: Open Universiteit Nederland.

Document status and date:

Published: 01/01/2002

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Bureaucratie en organisatiecultuur

1	Inleiding	103
2	Centrale begrippen	104
2.1	Bureaucratie	105
2.2	Organisatiecultuur	108
3	Bureaucratietheorie	109
3.1	De bestuurssociologische bureaucratiebenadering	110
3.2	De bestuurspsychologische bureaucratiebenadering	112
3.3	De bestuurspoliticologische bureaucratiebenadering	114
3.4	De bestuurseconomische bureaucratiebenadering	116
4	Theorie van de organisatiecultuur	118
5	Bureaucratie en organisatiecultuur in verandering	120
5.1	De overheid	120
5.2	Het bedrijfsleven	125
5.3	Corporate culture	126
6	Conclusie	128

Bureaucratie en organisatiecultuur

J.G.A. van Mierlo

1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het woord bureaucratie al menigmaal gevallen. Zo zagen we dat van de ideaaltypen van Mintzberg er twee een label dragen waarin de term voorkomt (de professional bureaucracy en de machine bureaucracy) en dat een derde ideaaltipe (de divisionalized form) permanent bedreigd zou worden door een eraan inherente bureaucratiseringsstendens. Ook zagen wij dat professionele organisaties bureaucratiseren als zij blootgesteld worden aan (een teveel aan) externe controle. Die algemene bureaucratiseringsstendens is, zo zagen wij, zowel voor het functioneren van overheidsorganisaties als ondernemingen van belang. Preciezer uitgedrukt gaat het, als wij in het algemeen praten over een bureaucratiseringsstendens, om een ontwikkeling in de richting van wat Mintzberg een machine bureaucracy zou noemen.

Die meerduidigheid in het gebruik van de term bureaucratie is historisch gezien goed te verklaren. Het begrip is immers veel ouder dan het werk van Mintzberg. Etymologisch is het woord een samentrekking van het Oudgriekse *kratos*, dat onder andere sterkte en heerschappij betekent, met het Franse *bureau*, dat zowel op een schrijftafel als op een kantoor kan slaan. Oorspronkelijk duidt het woord dus op een (be)heersvorm. De eerste bureaucratieën waren overheidsorganisaties. De term kwam in zwang om een nieuw maatschappelijk verschijnsel aan te kunnen duiden: een overheid, nog veelal gepersonifieerd door een vorst, die in het dagelijks leven haar heerschappij minder via haar zwaard-macht gestalte ging geven, maar veel meer gebruik ging maken van voorschriften en papier, van klerken en schrijvers in grote kantoorzalen. Beeldend uitgedrukt kwam het bureau in de plaats van het kasteel en de ganzeveer in de plaats van het zwaard als de meest opvallende instrumenten waarmee de staatsmacht werd uitgeoefend. Onder de talloze toeristen die jaarlijks Florence bezoeken en zich vergapen aan de in de rond 1570 onder Cosimo 1 de Medici gebouwde prachtige Uffizi (letterlijk: kantoren) tentoongestelde schilderijen en tekeningen, zullen er maar weinig zijn die beseffen dat het gebouwencomplex waarin zij rondlopen een vroege en monumentale uitdrukking in steen is van die langzaam veranderende wijze van beheersen en beheren door de overheid.

Bij de ondernemingen kwamen zulke bureaucratische tempels pas veel later in zwang: bedrijven waren in die dagen nog klein en ambachtelijk en bestonden doorgaans uit niet veel meer dan een meester met enkele gezellen. De ontwikkeling tot grote van achter het bureau beheerste productieorganisaties kwam later op in samenhang met de Industriële Revolutie.

De wetenschappelijke theorievorming over het verschijnsel begon nog weer later: eigenlijk pas goed bij Max Weber, en dan zijn we al aan het eind van de negentiende eeuw. In die theorievorming kwam de term bureaucratie, zoals we in het vorige hoofdstuk zagen, uiteindelijk te staan voor iets specifiekers, namelijk voor een bepaalde wijze van organiseren. Met die wetenschappelijke opvattingen van en aandacht voor de bureaucratische wijze van organiseren houden we ons, in samenhang met de cultuur van de organisatie, in dit hoofdstuk bezig. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In de volgende paragraaf gaan we wat dieper in op een aantal begrippen uit de organisatietheorie, die voor het onderwerp van dit hoofdstuk van belang zijn. Het gaat daarbij uiteraard om het bureaucratiebegrip en het begrip 'organisatiecultuur'. In de derde paragraaf volgt in kort bestek een overzicht van de bureaucratietheorie. Datzelfde gebeurt in de vierde paragraaf ten aanzien van de theorie van de organisatiecultuur. Vervolgens wordt in paragraaf vijf ingegaan op veranderingen in de bureaucratie en in de organisatiecultuur, die zich zowel bij overheden als bij bedrijven afspelen. Daarbij wordt expliciet een vergelijking tussen beide veranderingsprocessen gemaakt, waarmee we weer terug zijn bij de kern van de zaak: het vergelijken van overheden en ondernemingen.

2 Centrale begrippen

De begrippen 'organisatiestructuur' en 'organisatiecultuur' zijn in het vorige hoofdstuk reeds aan de orde gekomen. Daar kunnen we hier dus kort over zijn. Organisatiestructuur verwijst naar de formele verhoudingen tussen de leden van de organisatie, hun voorgeschreven handelingen ten opzichte van elkaar en de formele betrekkingen die zij onderling onderhouden. De organisatiecultuur verwijst naar de waarden, normen, opinies, ideologie en expliciete opvattingen die door de leden van de organisatie worden gehuldigd en gedeeld. De term bureaucratie staat, zoals wij al zagen, in de theorievorming voor een specifieke organisatiestructuur; maar ook wordt wel van een bureaucratische organisatiecultuur gesproken. Dan hebben we het over een bij die structuur passende mentaliteit, over het in een organisatie geldende normen- en waardenpatroon dat bij zo'n soort structuur past. Daarom gaan we hier op beide termen in. Eerst wordt het bureaucratiebegrip behandeld; daarna komt het begrip organisatiecultuur aan de orde.

2.1 BUREAUCRATIE

De term bureaucratie is in de twintigste eeuw zozeer gemeengoed geworden, dat zij in een groot aantal betekenissen kan worden gebruikt. Sommige van die betekenissen sluiten elkaar zelfs uit. Albrow (1970, blz. 84-105) bijvoorbeeld, noemt niet minder dan zeven moderne betekenissen: bureaucratie als rationele organisatie (dus een bureaucratie als de meest rationele oplossing voor een organisatorisch probleem), als inefficiënte organisatie (hier is de term bijna een scheldwoord), als heerschappij van of via ambtenaren (dat is ook niet in ieders mond een compliment), als algemene aanduiding voor de overheidsadministratie, als ambtelijk beheer, als (synoniem voor) organisatie in het algemeen en als aanduiding van de macrostructuur van de moderne samenleving. Wij sluiten ons hier aan bij het in de bestuurs- en bedrijfswetenschappen dominante gebruik om bureaucratie te beschouwen als een formele organisatiestructuur die wordt gekenmerkt door onder meer differentiatie (arbeidsdeling), hiërarchische verhoudingen (iedereen heeft een chef) en positiebekleding op grond van deskundigheid. In de gespecialiseerde literatuur worden wel meer kenmerken genoemd, maar de hierboven genoemde zijn voorlopig als de belangrijkste te beschouwen. Bureaucratisering kan dan worden omschreven als het proces waardoor de interne structuur van een organisatie (en/of de omvattende externe structuur waarvan zij deel uitmaakt) in toenemende mate door deze kenmerken wordt gekarakteriseerd.

Daarmee zijn enkele van de door Albrow genoemde betekenissen in dit verband minder relevant. Aan een synoniem voor het begrip 'organisatie' bestaat in onze ogen niet veel behoefte, en aan begrippen met een pejoratieve of lovende inhoud al evenmin. In onze opvatting is dus pas sprake van een bureaucratie wanneer de betreffende organisatie aan een aantal objectieve kenmerken voldoet. We bekijken nog eens wat preciezer welke dat zijn. Ten eerste moet er op elk organisatieniveau sprake zijn van een uitsplitsing van taken, ofwel specialisatie. Daarom kan een formele structuur, die beperkt blijft tot relaties tussen een groep en een door haar erkende leiding, nog niet als een bureaucratie worden beschouwd; dan zou een elftal met trainer ook een bureaucratie kunnen zijn. Ten tweede moeten er hoofdzakelijkerwijs hiërarchische relaties zijn. Er zijn immers ook formele structuren die niet door een overwegend hiërarchische coördinatie worden gekenmerkt; men roepe zich de overige ideaaltypen van Mintzberg nog maar eens voor de geest. Ten derde moet het deskundigheidsbeginsel bij de rekrutering de doorslag geven. Het komt immers in tal van organisaties voor dat deskundigheid bij de toewijzing van taken alleen maar zijdelings meespeelt. Rekrutering van leden heeft bij nogal wat organisaties immers ook wel plaats op grond van overwegingen die weinig met productieprocessen of rationele beleidsprocessen te maken hebben,

zoals geboorte, raciale en etnische kenmerken, geslacht, persoonlijke relaties of politieke loyaliteit.

De grondlegger en theoreticus bij uitstek van de moderne bureaucratie-theorie waar wij in het voorgaande – zij het met enige amendementen – op teruggrepen, is de al eerder genoemde Duitse socioloog Max Weber. In de ideaaltypische omschrijvingen in zijn werk over de bureaucratie (Weber, 1972) zijn differentiatie, hiërarchie en rekrutering op titel van deskundigheid echter niet de meest opvallende elementen. Dat komt mede omdat ook Weber verschillende soorten bureaucratie onderscheidt en hij structurele en culturele elementen of kenmerken door elkaar in zijn ideaaltypen gebruikt. Van de weberiaanse bureaucratietypen heeft het rationele type wel de meeste aandacht getrokken; de overige zijn min of meer uit het beeld verdwenen. Die rationele bureaucratie moet worden gezien in het perspectief van Webers langetermijnvisie op de maatschappelijke ontwikkeling.

Bureaucratie en bureaucratisering zag Weber als aspecten van het omvattende proces van rationalisering, onttovering (Entzauberung) van de traditionele samenleving. In dat proces vervangen de rede en het streven naar doelmatigheid (Zweckrationalität) de hang naar traditie en het aanhangen van allerlei vormen van (bij)geloof. Concreter uitgedrukt houdt rationalisering van de samenleving in dit verband onder andere de opkomst van een geldeconomie, zakelijke verbintenissen op basis van vrijwillig afgesloten contracten en de opkomst van de rechtsstaat in. Een rationele bureaucratie nu is de uitdrukking van dat maatschappelijke proces in organisatorische termen op meso- en microniveau. Weber noemt de volgende tien kenmerken van de rationele bureaucratie:

- Binnen hun werkverband zijn de functionarissen alleen onderworpen aan het gezag van de organisatieleiding.
- Zij werken in een hiërarchische organisatiestructuur.
- Elk ambt is voorzien van een formeel vastgestelde competentiesfeer.
- Rekrutering heeft primair plaats door vrije selectie.
- Deze vrije selectie voltrekt zich op grond van deskundigheid.
- De beloning is geldelijk (dat wil zeggen: niet in natura), is verbonden met de hiërarchische positie en is dus gelijk voor alle functionarissen die een gelijke rang innemen en dezelfde ervaring bezitten.
- De hoofdwerkzaamheden van de functionarissen bestaan uit die welke zij binnen de organisatie vervullen.
- Carrière wordt gemaakt op basis van senioriteit.
- De functionarissen doen hun werk met de middelen die door de organisatie ter beschikking worden gesteld.
- Er is in de organisatie sprake van strikte en stelselmatige discipline en controle.

Twee dingen vallen in moderne ogen op aan deze opsomming. Ten eerste de vanzelfsprekendheid (en dus het weinig onderscheidende karakter) van veel van deze kenmerken. Wie brengt er nu nog zijn eigen gereedschap mee naar zijn werk, of wordt in natura betaald? Dat gebrek

aan discriminerend vermogen is niet toe te schrijven aan een vermeende oppervakkigheid van het werk van Weber, maar een aanwijzing voor de mate waarin de bureaucratisering van onze maatschappij als geheel sinds de dagen van Weber is voortgeschreden. En ten tweede ziet men dat het bureaucratiemodel van Weber zowel structurele als ook persoonsgebonden kenmerken bevat. Die persoonsgebonden kenmerken zijn uiting van een verinnerlijkte cultuur en komen met name naar voren in de gememoreerde discipline en controle. Hier ziet men ook de uitdrukking van het vermoeden van samenhang tussen de structuur en cultuur van een organisatie. De weberiaanse bureaucraat werkt immers volgens de regels, nauwkeurig en consistent. De cliënten worden door hem anoniem en zonder aanzien des persoons tegemoetgetreden. Die grondhouding komt voor uit een waardenpatroon en is een cultuurkenmerk. De belangrijkste plaats wordt in het model van Weber evenwel ingenomen door structuurkenmerken. Naar de mate waarin de genoemde kenmerken meer op de voorgrond treden, functioneert de bureaucratische organisatie in Webers ogen rationeler. Er moet echter op gewezen worden dat de persoons- en de structuurkenmerken in verband met die rationalisatie in een wat merkwaardig onderling verband kunnen staan. Nauwkeurigheid, consistentie en handelen zonder aanzien des persoons kunnen op een gegeven moment de verwezenlijking van de formele organisatie-doelinden immers verhinderen. Dat zijn de bekende bureaucratische uitwassen, en die zijn vanuit de organisatie als geheel gezien alles behalve doelrationeel. We spreken in dat verband wel van bureaucratisme; dat is dus wel een term met een negatieve lading, omdat zij op ontsporingen wijst. Anderzijds kunnen structurele kenmerken als differentiatie, hiërarchie en werving op grond van deskundigheid heel goed samengaan met onnauwkeurig, inconsistent of persoonlijk gekleurd gedrag van de bureaucraat.

Niet alleen tussen de structuur- en de persoonsgebonden elementen van het weberiaanse bureaucratiemodel kunnen spanningen bestaan, maar ook tussen de structuurelementen onderling. Rosenthal en de zijnen (1987⁴, blz. 49) wijzen er bijvoorbeeld op dat de hiërarchische structuur kan botsen met het deskundigheidsbeginsel. Zo kan de verhouding tussen discipline en deskundigheid onder druk worden gezet door de technische ontwikkeling die door de functionaris wel wordt bijgebeend maar door zijn chef niet. Ook kan professionalisering van de functionarissen problemen opleveren voor het opvolgen van opdrachten van boven, voor zover die tegen het waarden- en normenpatroon van de professie ingaan. Vooral in non-profit-organisaties hebben zich in de eerste helft van de jaren zeventig scherpe conflicten voorgedaan tussen de niet-professionele bestuurders van (veelal oorspronkelijk confessionele) bureaucratisch georganiseerde instellingen en geprofessionaliseerde medewerkers. De Dennendal-affaire is daarvan een roemrucht voorbeeld: daarin werd uiteindelijk zelfs politietoetreden

op het terrein van een zwakzinnigeninrichting niet geschuwd. Met Mintzberg in de hand kunnen we dat soort processen benoemen: de operating core, de professionals, proberen het hun het best passende coördinatiemechanisme aan de organisatie op te leggen, en raken daarbij in open conflict met de strategic apex, zijnde in dit geval het bestuur, dat daar hele andere opvattingen over heeft en de hiërarchische lijn volgen wil.

Het is hier niet de plaats om nog dieper in te gaan op de sterke en zwakke onderdelen van het weberiaanse bureaucratiebegrip. Wel stellen we vast dat het door Weber ontwikkelde bureaucratieconcept de opmaat is geweest voor de moderne bureaucratietheorie alsmede het hedendaagse bureaucratieonderzoek en bureaucratiedebat. We komen hierop later in dit hoofdstuk nog terug. Eerst dient het begrip 'organisatiecultuur' aan de orde te komen.

2.2 ORGANISATIECULTUUR

Cultuur is bepalend voor het informele functioneren van een organisatie. In iedere organisatie is uiteraard cultuur, want al het menselijk handelen, ook het organisationele, is doordrenkt met normen en waarden, rituelen en symbolen, met ingeburgerde wijzen van doen en met ideologie (Zijderveld, 1988, *passim*). De vraag is echter of een bepaalde configuratie daarvan specifiek is voor het functioneren van de leden van juist deze concrete of specifieke soort organisatie. Is dat zo, dan is er sprake van een eigen organisatiecultuur. Het woord staat dan voor een groot aantal kenmerken die de (soort) organisatie en het functioneren van haar leden binnen het organisationele verband typeren, maar waarvan de leden zich niet zelden nauwelijks bewust zijn. Men denke aan een gemeenschappelijke, dat wil zeggen: gedeelde, mentaliteit, een gemeenschappelijke visie op de organisatie en op de buitenwereld als omgeving van die organisatie en een gevoel van collectieve identiteit (Ringeling, 1985). Aan aspecten van het fenomeen organisatiecultuur wordt in het dagelijks spraakgebruik ook onder andere namen, zoals in group-gevoelens, corps d'esprit, corporate culture en organisatiesfeer, gerefereerd.

Zo'n eigen organisatiecultuur wordt niet van de ene op de andere dag tot stand gebracht of eigen gemaakt. In sommige organisaties kost het jaren om gemeenschappelijke waarden en normen, rituelen en symbolen te ontwikkelen dan wel nieuw toetredende leden de bestaande te laten absorberen. Maar is er duidelijk sprake van een eigen, specifieke organisatiecultuur, dan trekt zij, volgens Rosenthal en de zijnen (1987⁴, blz. 78) een scherpe scheidslijn tussen degenen, die tot de organisatie behoren en degenen, die daarbuiten staan. Het is overigens de vraag of deze auteurs hier niet te nauw aansluiten bij het specifiekere begrip 'corporate culture', maar daarover volgt later meer. Volgens Rosenthal en de zijnen kan een analyse van de organisatiecultuur en de invloed

daarvan op de organisatie vaak ook met betrekking tot onderdelen van een organisatie als divisies, afdelingen en bureaus worden gemaakt. Het gaat dan over organisatiesubculturen. Wanneer verschillende subculturen binnen één organisatie naast elkaar bestaan, roept dat echter vragen op over de effectiviteit van de betreffende organisatie in zijn geheel. Daarom is het in voorkomende gevallen altijd verstandig de functie die de organisatiecultuur voor het management van de organisatie vervult, nader te analyseren. De bestaande cultuur kan immers eventueel worden gebruikt als managementinstrument; anderzijds kan men proberen organisatieproblemen op te lossen door de cultuur te veranderen. Daarbij moet echter onmiddellijk opgemerkt worden dat dat een uiterst moeizaam (want van bovenaf nauwelijks beheersbaar) proces is.

Beheersbaar of niet, de cultuur van een organisatie oefent zeker grote invloed uit op het functioneren ervan. Met name de organisatiecultuur die binnen het bedrijfsleven heerst is de laatste jaren sterk in de belangstelling gekomen. Vooral in populaire managementboeken van Amerikaanse oorsprong wordt het bewerken van de organisatiecultuur aangeprezen als een wondermiddel voor het oplossen van bedrijfsproblemen en derhalve voor een gigantische economische expansie van het bedrijf. Het in meeslepende stijl geschreven *In search of excellence* van Peters en Waterman (in het Nederlands *Excellente ondernemingen*) heeft tot deze populariteit van wat in wezen tamelijk alledaagse inzichten zijn, enorm bijgedragen. Zij infecteerden ook het denken over het functioneren van de overheid. Wij hebben het al eerder even over zelfbeheer en contractmanagement gehad. Wil dat enig effect sorteren, dan zal het dat effect in hoofdzaak via een cultuurverandering moeten bewerkstelligen: van echte interne contracten en autonome eenheden kan immers staatsrechtelijk gezien geen sprake zijn. De ijverars voor zelfbeheer hebben dat intuïtief goed begrepen en daarom contractmanagement en zelfbeheer in de geest van Peters en Waterman en het ruim-baan-voor-het-bedrijfsleven-ethos van de jaren tachtig aangeprezen als het 'recept voor een excellente overheid'.

3 Bureaucratietheorie

Hierboven zeiden we al dat Max Weber als de grondlegger van de moderne bureauctietheorie kan worden beschouwd. Bureaucratie, maar dan in de globale betekenis van 'organisatie van het overheidsbestuur', vormt een klassiek thema in de bestuurskunde (Ringeling, 1981, blz. 260-282). Een bonte rij bestuurskundigen heeft zich met dit verschijnsel beziggehouden, ten eerste natuurlijk omdat de eerste bureauctiëen overheidsorganisaties waren, maar vooral ook omdat de problematische aspecten van de bureaucratische organisatievorm in toenemende mate door de expansie van de verzorgingsstaat en de daardoor uitdijende overheidsorganisaties aan

het licht werden gebracht. De bureaucratische organisatievorm is echter niet alleen kenmerkend voor de overheidssector, maar komt ook voor in de sector van het bedrijfsleven. Dat slaagt er echter beter in dan het openbaar bestuur, dat immers in beginsel in volle openbaarheid moet werken, de ook daar voorkomende bureaucratische uitwassen binnenskamers te houden. Wellicht is mede daarom bureaucratie een in hoofdzaak door bestuurskundigen behandeld thema gebleven. De publikaties op dit gebied kunnen op vele manieren worden ingedeeld (Van Mierlo, 1987, blz. 230-231). De bestuurskunde is, zoals bekend, probleemgeoriënteerd en interdisciplinair. Er bestaat daarom niet zoiets als *de* bestuurskundige bureaucratietheorie. In feite bestaan er verschillende, gedeeltelijk elkaar aanvullende maar gedeeltelijk ook met elkaar strijdige, bureaucratietheorieën. Zij kunnen, al naar gelang de monodisciplinaire invalshoek waarop de nadruk ligt, worden ingedeeld in de zogeheten bestuurssociologische bureaucratiebenadering, de bestuurspsychologische bureaucratiebenadering, de bestuurspolitologische en de bestuurseconomische bureaucratiebenadering.

3.1 DE BESTUURSSOCIOLOGISCHE BUREAUCRATIEBENADERING

De bestuurssociologische bureaucratiebenadering is direct gebaseerd op het pionierswerk dat door Weber is verricht. Ook leunt deze benadering sterk op de moderne organisatiesociologie. In de bestuurssociologische bureaucratiebenadering ligt de nadruk vooral op de organisatie-structuur van de bureaucratie. Daarbij gaat de aandacht primair uit naar de formele structuur, terwijl de informele aspecten van de bureaucratie slechts zijdelings aan de orde komen. De nadruk op de formele structuur wordt onder meer gelegd door de Scientific Management School, het taylorisme en de Science of Administration-benadering (Rosenthal et al., 1987⁴, blz. 40-42).

De vooraanstaande auteurs van de bestuurssociologische bureaucratiebenadering zijn, naast Weber, Albrow en Mayntz, terwijl in Nederland Van Braam als de belangrijkste exponent van deze stroming kan worden gezien. In de bestuurssociologische benadering nemen niet alleen de structuurkenmerken van de bureaucratie een centrale plaats in, maar ook de structurele voorwaarden voor een effectieve en efficiënte organisatie. Daarmee komt de invloed van de organisatiestructuur op de beleidsuitvoering in de aandacht.

Volgens Van Braam (1986, blz. 377-382) is een bureaucratische organisatie in de eerste plaats een doelorganisatie: zij is opgericht ter verwezenlijking van bepaalde doeleinden. Maar er is meer. Deze doelorganisatie wordt gekenmerkt door bepaalde eigenschappen zoals omvang en complexiteit, structuur, regels en procedures, leiding en werkwijze. Vele van deze eigenschappen zijn in het voorgaande reeds aan de orde geweest.

In de moderne tijd hebben bureaucratische organisaties een enorme omvang en complexiteit aangenomen. Er is evenwel geen logische (dat wil zeggen: uit de theorie afleidbare), maar wel een empirische samenhang tussen bureaucratie, omvangrijke organisatie en complexiteit. Deze samenhang kan worden verklaard uit de toenemende complexiteit van de moderne samenleving na de Tweede Wereldoorlog en uit de groei van de verzorgingsstaat sindsdien. Processen van schaalvergroting, concentratie en centralisatie, formele standaardisatie en technologisering hebben het ontstaan van een omvangrijk bureaucratisch kaderwerk bevorderd.

Dit kaderwerk wordt gekenmerkt door een sterk gedifferentieerd stelsel van taak- en gezagsverdeling. De bureaucratische organisatie kent een gedifferentieerde, functionele en hiërarchische structuur. De posities in een dergelijke structuur zijn piramidaal verdeeld: het aantal posities neemt af naarmate het gezags- of functieniveau hoger wordt. De organisatieregels en -procedures zijn in een bureaucratie sterk geformaliseerd. Deze regels en procedures zijn op schrift gesteld. Daarmee wordt bewerkstelligd dat handelen van de organisatieleden formeel handelen is binnen strikt formele bevoegdheden.

Het besturingsregime van bureaucratische organisaties is monocratisch en centralistisch: in beginsel is sprake van éénhoofdige leiding en de bevelvoering is verticaal en top-down. Beleid, regels en bevelen komen van boven en beslissingen worden genomen op het hoogste competente gezagsniveau. Bovendien geldt eenheid van bevel: iedere ondergeschikte heeft slechts één chef. Als gevolg van deze kenmerken tendeeft het bureaucratische handelen volgens Van Braam naar relatieve traagheid van de besluitvorming, rolminimalisatie (de bureaucraat vraagt zich dan eerst af of dit of dat wel in zijn taakomschrijving staat en zo dat niet het geval is, verwijft hij naar het volgende loket), routinematig en automatisch handelen en rigiditeit.

Deze bureaucratische organisatiekenmerken zijn reeds prominent aanwezig in het ideaaltypische bureaucratie-model van Weber. In zijn model vormen zij een gesloten geheel van logische kenmerken van dit organisatie-type. In de bestuurs-sociologische benadering zijn zij vervolgens gehanteerd als een onderzoeksprogramma, waarvan de centrale vraagstelling luidde: zijn deze bureaucratiekenmerken ook in de praktijk van de bureaucratische organisatievorm aanwezig (en in welke mate en in welke combinatie)? Daarmee verschoof de aandacht van een ideaaltype, een model, naar de bureaucratie als empirisch verschijnsel. De antwoorden die op deze vraag werden geformuleerd, leidden al spoedig tot een tweede vraag: welke invloed wordt door de bureaucratische organisatiekenmerken uitgeoefend op de beleidsuitvoering door deze organisatie? De belangstelling voor deze tweede vraag markeert een ingrijpende verandering in de bestuurskunde als wetenschap. In de jaren tachtig verschoof namelijk de aandacht van de inhoud van het overheidsbeleid naar de processen van uitvoering van

dat beleid, naar de effecten ervan op de samenleving en de terugkoppeling van dit alles naar het politieke besluitvormingsproces over het beleid. In bestuurskundig jargon wordt dat uitvoeringsonderzoek implementatieonderzoek genoemd. De aandacht voor implementatie van beleid door bureaucratieën werd vooral geïnspireerd door het toenemende besef, dat aan de bureaucratische organisatievorm niet alleen voordelen kleven (die vooral door Weber zijn benadrukt; hij zag de bureaucratie immers vooral als een doelrationele constructie), maar ook nadelen.

Van dat moderne beleidsuitvoerings- of implementatieonderzoek is de Duitse bestuurssociologe Renate Mayntz een belangrijke exponent (Maarse, 1988, blz. 377-393). Zij heeft zich met name beziggehouden met het analyseren van de structurele voorwaarden voor een effectieve en efficiënte organisatie van de bureaucratie. Bij de analyse van deze structurele voorwaarden neemt het bureaucratiebegrip van Weber een voorname plaats in (Mayntz, 1968; Maarse, 1987). Haar speciale belangstelling gaat in dit verband uit naar de klassiek geworden kritiek op de bureaucratie als zou deze organisatiestructuur op gespannen voet staan met het democratisch ideaal. Voorts gaat haar aandacht uit naar het veronderstelde dysfunctioneren van de bureaucratie vanuit het gezichtspunt van effectiviteit en efficiëntie van organisaties.

Daarmee is de aanzet gegeven tot de huidige twee zwaartepunten in de bestuurssociologische bureaucratiebenadering, te weten: de analyse van de voorwaarden voor een actief en doeltreffend overheidsbeleid en de studies naar de uitvoering van dat beleid door het apparaat. En passant is daarbij de aandacht verschoven van theorievorming naar empirisch onderzoek, waarbij in Nederland de laatste jaren vooral de nadruk ligt op het uitvoeringsonderzoek.

3.2 DE BESTUURSPSYCHOLOGISCHE BUREAUCRATIEBENADERING

In de bestuurspsychologische bureaucratiebenadering, die gedeeltelijk is ontstaan als reactie op de sociologische, structureel-functionalistische benadering van het bureaucratieverschijnsel, wordt de nadruk vooral gelegd op de informele organisatieaspecten van de bureaucratie.

Rosenthal et al., (1987⁴, blz. 72-75) wijzen erop dat vooral de zogeheten coöperatietheorie en de Participatieve Management School psychologische factoren in de organisatie centraal stellen. Bekende exponenten van de bestuurspsychologische bureaucratiebenadering zijn bijvoorbeeld Edelman en Schein en in Nederland Vroom.

In deze benadering, die overigens ook door de cultuursociologie is geïnspireerd, staat de gedachte centraal dat zingeving en symbolische interactie ook het functioneren van een bureaucratie bepalen (Frissen, 1987, blz. 404-405). In de bureaucratie domineert een bepaalde vorm van rationaliteit, namelijk de functionele. Als gevolg daarvan wordt in de bureaucratie veel waarde gehecht aan ordelijkheid, aan overzichtelijke

indelingen, aan voorspelbaarheid en beheersbaarheid. Gelijke gevallen gelijk behandelen is een belangrijke norm. Daarom moet, om die regelmatigheid te garanderen, voor bijna alles een regel gemaakt worden. Deze waarden en normen kenmerken ook het optreden van de bureaucratie naar buiten. Ten aanzien van de werkelijkheid wordt een beeld gehanteerd dat de bureaucratie van zich zelf heeft. De structurele kenmerken van de bureaucratie worden opgelegd aan de omgeving waarin zij opereert. Met andere woorden: bureaucraten gaan er impliciet al snel van uit dat andere personen en organisaties ook op bureaucratische wijze functioneren. Op deze wijze tracht de bureaucratie de werkelijkheid tot een voor haar zinvol symbolisch geheel te maken. Maar daarmee betreden wij al het terrein van de organisatiecultuur, waarover in de volgende paragraaf meer.

Een tweede thematiek die in de bestuurspsychologische bureaucratiebenadering centraal staat, betreft de gedragswijzen van de bureaucraten. Dit gedrag wordt door een groot aantal factoren bepaald, zoals de formele en informele rolverwachtingen, de karaktereigenschappen van de actoren, persoonlijke belangen en groepsbelangen, verschillende omgevingsinvloeden, organisatorische factoren, enzovoorts. In de bestuurspsychologische benadering worden uiteraard vooral de psychologische gedragsfactoren benadrukt.

Door deze factoren vertoont het bureaucratisch gedrag een grote mate van variëteit en verscheidenheid. Bureaucratisch gedrag kan daarom functioneel zijn maar ook dysfunctioneel, afhankelijk van de vraag of de (officiële) organisatiedoelinden daardoor worden verwezenlijkt of juist belemmerd. De eerder al genoemde Van Braam (1986, blz. 221-227) gaat vooral in op dysfunctioneel gedrag, dat leidt tot formalisme, paperas-serie ('red tape') en bureaucratisme. Het zijn juist deze uitwassen die het stereotype beeld dat de goegemeente nog steeds heeft van het ambtelijk apparaat, in de hand hebben gewerkt. Globaal bestaan er twee stereotypen: dat van de almachtige ambtenaar aan wiens willekeur de burger is overgeleverd, en dat van de machteloze, passieve ambtenaar, die ook maar doet wat hem van hogerhand is opgedragen. (Zie voor het onderscheid Ringelings boek over de beleidsvrijheid van ambtenaren uit 1978.)

De bestuurspsychologische bureaucratiebenadering heeft vooral licht geworpen op de afstand die kan bestaan tussen de formele en de informele structuur van de bureaucratische organisatie. De afstand tussen beide structuren kan snel leiden tot een spanningsverhouding. Deze spanning kan in theorie worden opgelost door vanuit de formele structuur te zoeken naar een aanpassing aan de ontstane situatie, dan wel de informele structuur zelf te formaliseren.

3.3 DE BESTUURSPOLITICOLOGISCHE BUREAUCRATIEBENADERING

De bestuurspoliticologie analyseert met behulp van politicologische begrippen en theorieën de structuren en processen die zich in het openbaar bestuur afspelen (Rosenthal et al., 1987⁴, blz. 29). Zowel de interne als de externe facetten van het openbaar bestuur worden onderzocht. Met betrekking tot de interne facetten wordt veel aandacht besteed aan de relatie tussen gezagsdragers en ambtenaren en aan de zogeheten bureaupolitieke aspecten van de bestuurlijke organisatie, waarover verderop meer. De bestuurspoliticologische analyse van de externe werking van het openbaar bestuur betreft de relatie tussen het openbaar bestuur en zijn politieke omgeving. Daarbij wordt met name ingegaan op de verhouding tot het parlement, de politieke partijen, pressie- en actiegroepen en op de positie van het openbaar bestuur in de internationale politieke context.

In de bestuurspoliticologie worden de organisatie en het beleid van de overheid geanalyseerd als onderdelen van het politieke proces. In het bijzonder wordt de bureaucratische organisatie van de overheid in deze benadering gezien vanuit een bureaupolitiek perspectief. In dit perspectief staan machts- en invloedsprocessen in de bureaucratie centraal. Het model van de bureaucratische politiek, ofwel bureaupolitiek, is oorspronkelijk ontwikkeld door Allison (1971) en door hem te zamen met twee andere modellen (het rationele actor-model en het organisatiemodel) toegepast op de Cuba-crisis. Halperin (1974) heeft dit model gebruikt in zijn analyse van de Amerikaanse buitenlandse politiek. In zijn Leidse oratie heeft Rosenthal (1988) dit model kritisch besproken en vervolgens gehanteerd in zijn analyse van de paspoort-affaire. Zijn bevindingen vatten wij als volgt samen (zie ook Berg, 1975). In het bureaupolitieke model van de bureaucratie staan concurrentie en rivaliteit tussen onderdelen van de overheidsorganisatie centraal. Het bureaupolitieke model staat tegenover modellen waarin eenheidsymbolen als de staat en de overheid de boventoon voeren. Het model kan worden gebruikt ten behoeve van een empirische beschrijving van de overheidsorganisatie (hoe werkt de bureaucratie feitelijk?), maar ook ten behoeve van een normatieve prescriptie daarvan (hoe zou de bureaucratie idealiter moeten werken?). Onder meer omdat de descriptieve toepassing en het prescriptieve gebruik van het bureaupolitieke model nogal eens door elkaar lopen is dit model onder bestuurskundigen niet onomstreden.

Op grond van zijn theoretische verkenning komt Rosenthal tot de volgende herformulering van het bureaupolitieke model van de overheidsbureaucratie. Ten eerste is er sprake van veel spelers. Het gaat niet alleen om bureaus en bureaucraten; wel wordt specifieke aandacht besteed aan de rol die bureaus en bureaucraten spelen.

Interorganisatorische verhoudingen en netwerken, waaronder die van

binnenlands bestuur, kunnen in bureaupolitieke analyses worden meegenomen. Ten tweede zijn er uiteenlopende belangen van de spelers die empirisch kunnen worden vastgesteld. Bovendien worden ook andere belangen dan het algemeen belang nagestreefd. Voorts heeft geen van de spelers een overheersende invloed, maar wel is de invloed van bureaus en bureaucraten groter dan de normatieve leer van de democratische politiek bepaalt. Ten vierde worden compromis-beslissingen genomen. Compromisvorming kan worden vergemakkelijkt door het algemeen belang, maar verschillende interpretaties van het algemeen belang kunnen het bereiken van een compromis tegenwerken. Ten slotte is er ruimte tussen besluitvorming en uitvoering van beslissingen. Die ruimte is groter naarmate meer categorieën spelers bij de besluitvorming zijn betrokken en het beslissingsproces langer duurt.

Voorbeelden van bureaupolitiek, die zich laten analyseren met behulp van de bestuurspoliticologische bureaucratiebenadering, worden in de Nederlandse situatie door bestuurskundigen vooral gezocht in de verhoudingen tussen twee of meer departementen die bij een beleidsonderdeel zijn betrokken. Klassiek is de strijd tussen Economische Zaken en Buitenlandse Zaken over de verantwoordelijkheid voor het buitenlandse economische beleid. Rosenthal past deze benadering toe op de recente paspoortaffaire en komt tot de conclusie dat met dit model een zeer verhelderend inzicht kan worden verkregen in de strijd die is gevoerd tussen diverse onderdelen van de overheidsbureaucratie over de invoering van het nieuwe paspoort. Er waren veel spelers bij betrokken, maar geen ervan had een doorslaggevende invloed. Er was sprake van tegengestelde belangen tussen spelers. Er werden compromisbeslissingen genomen en er was een grote ruimte tussen beslissing en uitvoering.

Niet alleen kan de bestuurspoliticologische benadering een helder licht werpen op het bureaupolitieke functioneren van de overheidsbureaucratie. Rosenthal laat in zijn hantering van dit model ook zien, dat er in het Nederlandse politieke bestel krachten werkzaam zijn als gevolg waarvan de voordelen van bureaupolitiek – een systeem van wederzijdse *checks and balances* – worden overtroffen door de nadelen daarvan: blokkering van de besluitvorming en immobilisme. Rosenthal noemt deze verwording van het bureaupolitieke model *bureaupolitisme*. Besluitvorming over overheidsbeleid op verzuilingsgrondslag zou steeds meer plaats maken voor besluitvorming daarover volgens het model van bureaupolitisme. Omdat degelijk empirisch onderzoek ontbreekt, draagt deze conclusie een speculatief karakter. Het is echter de verdienste van de bestuurspoliticologische benadering dat naast de positieve kenmerken van het bureaupolitieke model ook aandacht wordt gevraagd voor de schaduwzijde ervan in de vorm van bureaupolitisme.

3.4 DE BESTUURSECONOMISCHE BUREAUCRATIEBENADERING

De zogeheten bestuurseconomische bureaucratiebenadering vormt de jongste variant van de bureaucratietheorieën. Deze benadering is ontstaan als uitvloeisel van de public choice-stroming in de politicologie en economie (Van Mierlo, 1984; 1988). De grondlegger is Downs (1967), terwijl ook Niskanen (1971) een belangrijke, meer wiskundig-modelmatige bijdrage heeft geleverd.

In de bestuurseconomische bureaucratiebenadering wordt gebruik gemaakt van een aan de welvaartstheorie (Van den Doel, 1990) ontleend paradigma. Dat paradigma heeft onder meer de volgende kenmerken. Ten eerste gebruikt men het model van de homo economicus: men gaat ervan uit dat mensen ernaar streven nut te maximaliseren en zich door dat streven in hun gedrag laten leiden. Heeft de homo economicus de keus uit meer alternatieven, dan kiest hij het alternatief dat voor hem het nuttigst is. Ten tweede wordt uitgegaan van het methodologisch individualisme en de atomistische organisatieopvatting. Dat betekent dat de *logic of institutions* wordt geanalyseerd in termen van het gedrag van de personen door wie deze organisaties worden bevolkt: organisatiegedrag wordt dan opgevat als het resultaat van individuele menselijke gedragingen binnen de organisatie. Ten derde wordt uitgegaan van consumenten- en kiezerssoevereiniteit: de voorkeuren van de kiezers dienen maatgevend te zijn voor de vaststelling van het overheidsbeleid, zoals de voorkeuren van de consumenten het ijkpunt moeten zijn voor het ondernemingsbeleid. Ten slotte wordt de axiomatisch-deductieve methode gehanteerd. Dat wil zeggen dat uit deze en andere geformaliseerde abstracte aannames (axioma's) via logische weg nieuwe uitspraken over de werkelijkheid worden afgeleid (gededuceerd). In het algemeen is in de sociale wetenschappen de empirisch-inductieve weg gebruikelijker. De route loopt dan van concreet naar abstract: men bestudeert bijvoorbeeld drie of vier concrete bureaucratische organisaties (empirie) om tot verderreikende theorie over het onderzochte verschijnsel in het algemeen te komen. In een baanbrekende studie heeft Downs (1967) de aanzet gegeven tot wat nadien de bestuurseconomische theorie van de bureaucratie is geworden (Van Mierlo, 1988). In de studie van Downs wordt het interne functioneren van de leden van bureaucratische organisaties ontleed, of deze nu behoren tot de overheidssector of tot de bedrijfssector. Leden van de organisatie worden in de opvatting van Downs (evenals dat het geval is met politici) gedreven door motieven van eigenbelang (nutsmaximalisatie) ten aanzien van de baten die aan hun positie zijn verbonden. Die baten variëren naar gelang de positie die zij in de organisatie innemen en naar gelang de rolopvatting die zij vanuit hun karakterologische predispositie hanteren. Daartoe ontwikkelt hij een typologie van rolgedragingen, die uit de combinatie van structuurkenmerken van de bureaucratie (de bestuurssociologische

bureaucratiebenadering!) en persoonskenmerken van de ambtenaren (de bestuurspsychologische bureaucratiebenadering!) resulteren. Hij toont verder aan dat ambtenaren die door motieven van eigenbelang worden gedreven, onder bepaalde voorwaarden de maatschappelijke functie kunnen vervullen van bevrediging van de politieke vraag naar publieke goederen en diensten.

Het aangrijpingspunt is hier het bureaucratie-interne functioneren.

Minstens zo belangrijk echter is het externe functioneren van ambtenaren, met name in hun betrekkingen met de politici.

Niskanen (1971) heeft de verhouding tussen politici en ambtenaren in een representatieve democratie geanalyseerd met behulp van een wiskundig-economisch model, waarin de politici publieke goederen en diensten vragen en daartoe aan ambtenaren productieopdrachten verstrekken en waarin ambtenaren publieke goederen en diensten aan politici aanbieden in ruil voor begrotingsgelden die hen ter beschikking worden gesteld. De verhouding tussen politici en ambtenaren wordt door Niskanen voorgesteld als een bilateraal monopolie, waarbinnen de ambtenaren als gevolg van de structuur-kenmerken van de bureaucratie de overhand hebben. Het resultaat is volgens deze analyse stelselmatige overproductie. Door de werking van de bureaucratie zou de overheid structureel meer goederen en diensten produceren (en dus geld uitgeven en dus belasting heffen) dan voor een optimale welvaart van de burgers nodig is. In het geval van een onderneming zou de markt, als die tenminste goed werkt, dat verhinderen.

Op deze wijze verbindt Niskanen de omvang van de publieke sector aan het functioneren van ambtenaren in bureaucratische overheidsorganisaties. Hij heeft bovendien de logische analyse van ambtelijk gedrag van Downs voortgezet door niet alleen het interne functioneren van ambtenaren, maar ook hun externe functioneren in zijn analyse op te nemen. Sindsdien is in de bestuurseconomische bureaucratiebenadering de relatie tussen de gedragingen van politici en van ambtenaren in het kader van een representatieve democratie aan de ene kant en de omvang van de publieke sector in een gemengde volkshuishouding aan de andere kant, een aanhoudend onderwerp van nieuwe theorievorming (zie bijvoorbeeld het tijdschrift *Public choice*). De resultaten daarvan lijken echter meer door te sijpelen naar de leer der openbare financiën, die gestimuleerd door ontwikkelingen in de moderne welvaartstheorie in de jaren tachtig een enorme vernieuwing heeft ondergaan, dan naar de bestuurskunde (Wolfson, 1988).

Deze bureaucratiebenadering heeft sterke theoretische punten. Ten eerste worden inzichten uit de bestuurssociologische bureaucratiebenadering (structuurkenmerken) gecombineerd met die uit de bestuurspsychologische bureaucratiebenadering (persoonlijkheidskenmerken). Verder wordt gewezen op de omstandigheid dat ambtenaren en andere bureaucraten niet louter en alleen worden gedreven door het streven om het algemeen belang, respectievelijk het

belang van hun organisatie of diens clientèle te dienen, maar ook door motieven van eigenbelang, zoals overigens ook benadrukt wordt in de bestuurspoliticologische bureaucratiebenadering. Dat betekent dat maximalisatie van de doelstellingsfunctie van de bureaucraat in conflict kan komen met het dienen van de publieke zaak door ambtenaren, respectievelijk het ondernemingsbelang door de bedrijfsbureaucraten. Daardoor komt de bureaucratische (overheids)organisatie in een geheel ander daglicht te staan dan in de oorspronkelijke, weberiaanse opvatting van het ambtelijk apparaat als een onpartijdige dienaar van het algemeen belang.

De derde verdienste van de bestuurseconomische benadering betreft de aanzet die zij heeft gegeven tot verdergaande theorievorming over het verband tussen ambtelijk gedrag in bureaucratische organisaties en diverse problemen van de publieke sector (omvang, beheersbaarheid, democratische controle). De nadruk ligt op verfijning van de modelbouw, maar daarin is tevens de zwakte van deze benadering gelegen. Empirisch onderzoek, waarin de hypothesen die uit de theorie kunnen worden afgeleid aan een lakmoesproef worden onderworpen, is tot dusver schaars. Dat geeft aan de bestuurseconomische bureaucratiebenadering nog steeds een wat speculatief karakter (Van Mierlo, 1988).

4 **Theorie van de organisatiecultuur**

In een recent overzichtsartikel stelt Frissen (1986, blz. 532-544), in navolging van Peters en Waterman (1982, blz. 105), dat de organisatie-theoretische belangstelling voor het verschijnsel organisatiecultuur tot modieuze proporties is uitgegroeid. Organizatiecultuur werd onder meer door de bestseller van Peters en Waterman een hit op de markt van de managementliteratuur. Die markt was overigens al bewerkt door boeken over de Japanse uitdaging, waarin de stelling werd verdedigd dat Japanse ondernemingen zo veel succes boeken vanwege hun culturele coherentie.

De conclusies in de hausse van organisatie-theoretische literatuur over cultuur zijn volgens Frissen divers, maar het belang van de organisatiecultuur als zodanig, zowel in analytisch als in praktisch opzicht, wordt algemeen erkend. De economische ontwikkelingen in de tweede helft van de jaren zeventig en in de jaren tachtig (recessie en 'Japanse uitdaging') vormen een belangrijke achtergrond voor de inmiddels omvangrijke belangstelling voor het verschijnsel 'organisatiecultuur'. Als begrip krijgt organisatiecultuur pas bekendheid in de jaren tachtig, maar tot de organisatiecultuur worden verschijnselen gerekend die al veel langer voorwerp van studie zijn: ideologie, waarden, normen, ethiek, symbolen, leiderschaps- en managementstijl (Lammers, 1983). De culturele factor neemt een specifieke positie in de organisatie in. De organisatorische positionering van de organisatiecultuur kan worden gebruikt om vier benaderingen in de theorie van de organisatiecultuur

te onderscheiden. Deze benaderingen komen in deze paragraaf aan de orde en zijn: cultuur als contingentiefactor, cultuur als subsysteem van een organisatie, cultuur als een aspectstelsel van een organisatie en de organisatie als zodanig, dat wil zeggen: als cultureel fenomeen (in navolging van Frissen, 1986, blz. 532-544).

Als contingentiefactor is de cultuur relevant voor het functioneren van de organisatie. Enerzijds gaat het om de maatschappelijke cultuur waarbinnen de organisatie functioneert, anderzijds om de culturele achtergrond van de leden van de organisatie. In deze opvatting zijn organisaties altijd ingebed in en deel van een specifieke maatschappelijke cultuur. Er kan sprake zijn van een gedifferentieerde maatschappelijke cultuur en de leden van de organisatie kunnen tot verschillende maatschappelijke subculturen behoren. De contingentietheorie benadrukt vooral het verband tussen maatschappelijke cultuur en functioneren van de organisatie, waarbij niet alleen adaptatie (aanpassing) maar ook anticipatie (vooruit lopen op) mogelijk zijn. Het verband tussen beide is vooral van belang in geval de organisatie in verschillende culturen opereert en haar leden uit die verschillende culturen rekruteert, bijvoorbeeld multinationale ondernemingen (Hofstede, 1980; 1983) of in het geval van supranationale overheden. Als subsysteem wordt de cultuur als een afzonderlijk onderdeel van organisaties opgevat. In deze visie, die nauw met de vorige samenhangt, moet cultuur onderscheiden worden van andere subsystemen, zoals de structuur van de organisatie en de technologie die wordt gebruikt. De subsystemen hangen met elkaar samen, maar kunnen in beginsel los van elkaar worden geanalyseerd. Te zamen vormen de subsystemen de organisatie als geheel. Peters en Waterman bijvoorbeeld (1982) stellen weliswaar de regulerende functie van de organisatiecultuur voorop maar onderscheiden de cultuur uitdrukkelijk van de structuur, de technologie en de strategieformulering van de organisatie. Zo wordt in deze visie ruimte geschapen voor symbolische verschijnselen, zoals mythen, metaforen, verhalen en rituelen.

In de derde opvatting wordt cultuur als een aspectstelsel beschouwd. Een aspectstelsel vertegenwoordigt een aspect, activiteit of verschijnsel dat eigen is aan alle subsystemen van de organisatie. Voorbeelden van aspectsystemen zijn besturing en informatisering (Frissen, 1986, blz. 541). Frissen stelt, dat in deze opvatting cultuur een aspect is van alle structuren en processen binnen de organisatie. Alle subsystemen hebben een culturele dimensie. Volgens hem is de culturele betekenis van alle organisatieverschijnselen eigen aan die verschijnselen omdat zij culturele artefacten zijn die niet per se worden ontleend aan het culturele subsysteem van de organisatie. Ten slotte kan de organisatie zelf als een cultureel verschijnsel worden beschouwd. Organisaties zijn in deze visie zelf een aspect van een cultuur. Cultuur is een centraal kenmerk van maatschappelijke processen in het algemeen en dus ook van organisaties. Cultuur is niet

alleen een subsysteem en evenmin alleen een aspectsysteem, maar de factor die alle handelingen en structuren bepaalt. Organisatiecultuur in deze zin is daarom geen adequaat onderscheidend begrip meer, maar blijft wel van belang om deelaspecten binnen de organisatie te verklaren. Frissen noemt als voorbeelden mythen, rituelen, ritualisering en symbolen. Volgens hem wordt in deze visie ook meer teruggegrepen op de cultuursociologie en de antropologie. Cultuur is dan geen contingentiefactor maar een de organisatie overstijgende determinerende factor.

Frissen (1986, blz. 542-543) besluit zijn overzicht van de verschillende benaderingen van organisatiecultuur met een aantal conclusies. Cultuur zou een betekenis moeten krijgen in de verbinding van traditionele macro- en microanalyses van organisaties. Elk van de vier benaderingen biedt ook interessante gezichtspunten voor empirisch onderzoek. De vier benaderingen sluiten elkaar ook niet uit maar vullen elkaar juist aan. Ten slotte kan de vierdeling als onderzoekstrategie worden gebruikt. Cultuur als contingentiefactor levert een eerste inzicht op in de culturele aspecten van de organisatie. Via een beschrijving van het culturele subsysteem van de organisatie kan de worteling van de cultuur als contingentiefactor in de organisatie zichtbaar worden gemaakt. Daarna kan worden onderzocht hoe alle organisatieverschijnselen door dit subsysteem worden beïnvloed en een culturele dimensie krijgen (cultuur als aspectsysteem). Ten slotte kan de organisatie als geheel als een cultureel verschijnsel worden beschouwd. Onze enigszins cynische conclusie uit dit alles is dat van alles het geval kan zijn, en er ook wel op verdienstelijke wijze aanzetten tot een onderzoeksprogramma zijn geformuleerd, maar het empirisch onderzoek dat een en ander kan bevestigen of ontkrachten, tot dusver volledig ontbreekt.

5 Bureaucratie en organisatiecultuur in verandering

In deze laatste paragraaf worden enkele veranderingen in de bureaucratie en in de organisatiecultuur besproken die zich zowel bij de overheid als bij de onderneming voorgedaan hebben dan wel voordoen, en gaan we in op het in de recente managementliteratuur sterk in de belangstelling staande verschijnsel corporate culture. Daarbij wordt een vergelijkend perspectief gehanteerd.

5.1 DE OVERHEID

Voor al sedert de jaren zeventig wordt binnen de overheid (politieke sfeer en openbaar bestuur) maar ook daarbuiten (de samenleving en het bedrijfsleven) in toenemende mate geklaagd over de verregaande bureaucratisering van het ambtelijk apparaat. Die bureaucratisering is, zoals wij al zagen, echter een algemeen maatschappelijk verschijnsel en

vormt naar veler mening ook onderdeel van de crisis van de verzorgingsstaat (Van Mierlo, 1988, blz. 13-17). Het openbaar bestuur is echter extra vatbaar voor het bureaucratiseringsverschijnsel, onder andere vanwege de traditionele dominantie van de bureaucratische organisatievorm in deze sector. Overheid en bureaucratie worden dan ook vaak in één adem genoemd. De overheidssector zou zelfs geteisterd worden door bureaucratisme, dat wil zeggen dat het ambtelijk gedrag binnen de bureaucratie dysfunctionele, pathologische en afwijkende vormen krijgt (Van Braam, 1986, blz. 219), hetgeen tot uiting komt in ambtenarij en functionarisme.

Een aardige illustratie van die problemen bieden Kickert en Snellen (1986) in hun artikel over de ambtelijke paraaf. Wij lichten enkele stukken uit hun betoog.

Parafen zijn initialen die geplaatst worden op stukken om daarmee instemming te betuigen of opmerkingen of veranderingen te waarmerken. In de ambtenarij kent men twee soorten parafen: voorparafen en medeparafen. Een voorparaaf is een paraaf in de hiërarchische lijn. Een stuk gemaakt door een medewerker legt (bijvoorbeeld op een departement) de volgende weg af: bureauhoofd, afdelingshoofd, directeur, directeur-generaal, secretaris-generaal, minister. De top van de hiërarchie parafeert met een eigen kleur, zodat direct zichtbaar is welke opmerkingen van dat niveau komen. Een medeparaaf daarentegen komt niet uit de hiërarchische lijn, maar is een paraaf vanuit de zijlijn, dus van een nevenschikte medewerker, afdelingshoofd, enzovoorts. Als nu op een beleidsstuk niet alle vereiste voor- en medeparafen zijn gezet komt het niet verder, komt het zeker niet bij de top van het departement en gaat het al helemaal niet naar buiten. Lang niet alle stukken die een departement verlaten, komen echter onder de ogen van de minister. Dat is fysiek onmogelijk, al is hij wel voor alle stukken politiek verantwoordelijk. Via welk niveau een stuk het departement wel verlaat en dus extern effect kan gaan sorteren, is afhankelijk van het verleende mandaat. Degene, die bevoegd is namens de minister te tekenen, heeft de *eindparaaf*. Het recht van paraaf is daarmee een partieel vetorecht: zonder de vereiste parafen wordt het stuk niet op het volgende hiërarchische niveau in behandeling genomen en dus stopt de besluitvorming. Het toezicht op het aanwezig zijn van de vereiste parafen wordt uitgeoefend door het bureau van de secretaris-generaal en wordt op het departement van onderwijs en wetenschappen heel fraai de voorwas genoemd. De voorparaaf is relatief onproblematisch: de hiërarchisch bovengeplaatste beslist, en dat is in een bureaucratie een normale en ook juiste gang van zaken. De medeparaaf kan echter uitdraaien op een obstructie van jewelste. Departementen en afdelingen hebben niet zelden tegengestelde belangen en oefenen hindermacht op elkaar uit door zo'n medeparaaf te weigeren of het plaatsen ervan te vertragen, dan wel daar voorwaarden aan te verbinden. De strijd om wie wel en wie niet een bepaald stuk

moet paraferen, kan daarom van groot (bureau)politiek belang zijn (Kickert en Snellen, 1986, blz. 259). Dat kan een goede belangenafweging waarin alle relevante aspecten mee worden gewogen bevorderen, maar ook – en dat gebeurt niet zelden – tot ontsporingen en geweldige vertragingen aanleiding geven. Daarvan zijn krasse staaltjes bekend. Vandaar dat de roep om een *beleid tegen bureaucratisme* (Hoogerwerf, 1985) steeds luider klinkt.

Daartoe zijn ook allerlei aanzetten gedaan. In dit verband moet zeker het grootschalige en langlopende VONK-project (Verantwoordelijk, ONdernemend, Klantgericht) van de gemeente Groningen genoemd worden. Een project waarvan de uitvoerders als antwoord op de vraag 'En, lukt het een beetje?' zeggen steevast te antwoorden: 'In ieder geval een beetje' (Pauka en Zunderdorp, 1988, blz. 101). Het aangrijpingspunt in het VONK-project, waarvan op het moment dat wij dit schrijven nog onduidelijk is of het werkelijk een fundamentele keer ten goede zal bewerkstelligen en waar wij om die reden verder niet op ingaan, is de ambtelijke en politieke cultuur. Dat ligt zeer voor de hand, maar is tegelijkertijd ook zeer problematisch.

Managers onder druk grijpen naar handelwijzen waarmee ze vertrouwd zijn, zonder deze in al zijn consequenties te doordenken. In een organisatie met een bureaucratische traditie is dan de natuurlijke neiging naar bureaucratische middelen te grijpen om de bureaucratie te bestrijden, althans te beheersen. Men doet dan voorstellen ter versterking van de externe controle op de organisatie, zoals verbetering van de bewerktuiging van het parlement als tegenmacht, meer bemoeienis van de kamerleden met de departementen, strakker leiding geven door de ministers, de instelling van het instituut ombudsman en invoering van systematische beleidsanalyse. Van den Doel (1978², blz. 192-193) stelde echter al in 1978 dat het effect van al deze maatregelen niet anders dan gering kan zijn omdat de feitelijke omspanning van de politieke leiding de norm die aanvaardbaar is voor een effectieve bevelsvoering (de *span of control*) reeds lang overschreden heeft. Als deze constatering klopt voor de overheid, en daarvoor bestaan tal van aanwijzingen, zal zij zeker ook voor veel ondernemingen opgaan. Van Den Doel had het echter alleen over de overheid en trok de conclusie dat het fundament van de ambtelijke macht moet worden geslecht om politieke greep op de bureaucratie te krijgen en hield een pleidooi voor meer interne controle van de bureaucratie via invoering van het model van *ambtenarenzelfbestuur*. Dat deed hij al in zijn Nijmeegse oratie uit 1973. Het idee werd met veel scepsis ontvangen, maar zo'n vijftien jaar later heeft hij het genoeg om te zien dat allerlei arrangementen van ambtelijk zelfbeheer in het openbaar bestuur worden ingevoerd die min of meer te herleiden zijn tot de logische grondvorm van ambtenaren-zelfbestuur.

In de jaren tachtig werd met name via de zogeheten grote operaties (Van Nispen en Noordhoek, 1986) geprobeerd de publieke sector te saneren

en beter te beheersen. Deze grote operaties werden vooral uitgevoerd ter bestrijding van de economische crisis. Zij omvatten: de reorganisatie van de rijksdienst, de min-2%-operatie (vermindering van het aantal ambtenaren), de decentralisatie, de deregulering, de privatisering en de heroverwegingsoperatie. In het kader van deze operaties, die, mild uitgedrukt, niet allemaal even snel en met evenveel succes werden doorgevoerd, zijn een aantal maatregelen genomen die als pogingen tot debureaucratisering van het ambtelijk apparaat van de overheid zijn te kenschetsen omdat zij de (vaak veel te lange) hiërarchische lijnen van de openbare bestuursorganisatie beogen te doorbreken (Rosenthal et al., 1987⁴, blz. 124-129).

Ten eerste werden projectorganisaties in het openbaar bestuur beproefd, zowel voor grote intradepartementale als voor interdepartementale operaties. Volgens de commissie-Vonhoff (1980) zou deze benadering moeten steunen op projectgewijze toedeling van portefeuilles aan projectministers en staatssecretarissen om grootschalige problemen effectiever aan te pakken. De projectorganisatie is echter sterk afhankelijk van de medewerking van de reeds bestaande organisaties, die natuurlijk niet snel hun machtspositie zullen opgeven. Van de plannen van de commissie-Vonhoff is dan ook weinig terechtgekomen. Een ander middel is de matrixorganisatie. In veel overheidsdiensten werden lijn-stafverhoudingen in een matrixstructuur georganiseerd, bijvoorbeeld binnen het ministerie van defensie. Het voordeel is dat de matrixorganisatie wordt verweven met de bureaucratische lijn. Een nadeel is echter dat de eenheid van bevelvoering wordt doorbroken en dat functionele en operationele bazen tegen elkaar kunnen worden uitgespeeld.

Intern ambtenarenzelfbestuur is een derde middel. Het model van ambtenarenzelfbestuur omvat nevenschikking van de ambtenaren, besluitvorming over het beleid bij meerderheid van stemmen, het vaststellen van de begroting van de organisatieonderdelen door politieke gezagsdragers na onderhandelingen met de afdelingen of bureaus, en vrije concurrentie tussen organisatieonderdelen bij het streven naar opdrachten. Op deze wijze wordt volgens Van den Doel (1978²), die dit model op basis van de bestuurskundig-economische bureaucratiebenadering theoretisch heeft uitgewerkt, het fundament van de ambtelijke macht geslecht. Praktisering van het model van ambtenarenzelfbestuur stuit evenwel op grote invoeringsproblemen, om over de staatsrechtelijke bezwaren maar te zwijgen. Het model heeft echter wel de gedachtenvorming aangescherpt bij het uitproberen van middelen ter verbetering van de bedrijfs- en beleidsvoering bij de overheid, zoals zelfbeheer en contractmanagement.

Daarover hebben we eerder al het een en ander opgemerkt en daarbij de kanttekening gemaakt dat van een doorslaand succes nog niet gesproken kan worden. Met name het ministerie van binnenlandse zaken heeft veel energie gestopt in deze pogingen tot debureau-

cratisering; er verschijnt zelfs op gezette tijden een informatiekrant over de veranderingen (*Torentje in verandering* geheten). Bij wijze van illustratie grasduinen we wat in een aflevering (zie *Torentje in verandering*, nr. 6, november 1989). Tussen de regels van de peptalk door (Contractmanagement werkt! Hokjesgeest verdwijnt! Medewerkers zijn weer trots op FEZ!) kan men daarin lezen waar de schoen op voorspelbare wijze wringt. Zo zijn er afdelingen 'waar de keuze voor doorcentraliseren' nog niet gemaakt is (een eufemisme voor ambtelijke weerstand tegen het opgeven van machtsposities). Ook heeft 'de noodzakelijke aanpak van boven naar beneden (...) wel tot gevolg dat zelfbeheer tot nu toe vooral in de "hogere regionen" van het departement leeft'. Met andere woorden: de ontbureaucratisering wordt op perfect bureaucratische wijze van bovenaf opgelegd en blijkbaar geloven de middelhoge en lagere ambtenaren - en daar zijn er de meeste van - er nog niet of nauwelijks in. Dan blijken er 'onbedoelde' (en, voegen wij daar aan toe, typisch bureaucratische) neveneffecten te zijn: 'we dreigen in papier ten onder te gaan' en 'er is een groei van het aantal stafachtige functies'. Voorts is men op het probleem gestoten van het primaat van de politiek ('u kunt op elk moment geconfronteerd worden met verlangens van uw minister die buiten het met u gesloten contract omgaan') en heeft een externe adviseur ontdekt dat het moeilijk is om helderheid te verkrijgen over wie bij de overheid waarvoor nu precies verantwoordelijk is. En ook dat het bij de overheid buitengewoon lastig is om de output, het produkt te formuleren, laat staan te kwantificeren, terwijl dat nu juist een noodzakelijke voorwaarde is om een eenduidig contract op te kunnen stellen. De kern van het probleem treffen we echter ook in het blaadje aan: 'Contractmanagement houdt een cultuurverandering in (...)' Inderdaad. De vraag is evenwel nogmaals of er op dat punt veel vooruitgang geboekt is.

In elk geval heeft zich in de tachtiger jaren wel verbaal of terminologisch een fundamentele omslag in de organisatiecultuur van de overheid voorgedaan. Spreken over 'bedrijfsvoering' en over het verbeteren van die bedrijfs- en ook de beleidsvoering is niet langer taboe. Bedrijfsmatig werken wordt als expliciete doelstelling gehanteerd, waarbij de bedrijfsvoering van ondernemingen als voorbeeld en ideaal geldt. Zo heet een vakgebied als openbare financiën tegenwoordig wel economie van de publieke sector en noemen sommigen bestuurskunde de bedrijfskunde van het openbaar bestuur. Managementtechnieken als overhead value analysis die in het bedrijfsleven gemeengoed zijn, worden weer aanbevolen voor het openbaar bestuur. Klantgerichtheid, marktorientatie, prestatiegerichtheid en efficiencyverbetering zijn centrale thema's in de discussie over openbare dienstverlening geworden. Het openbaar bestuur wordt steeds meer gezien als een bedrijf dat weliswaar bijzondere goederen en diensten produceert, maar dat toch als een 'bedrijf' kan worden bestuurd. De organisatiecultuur van de overheid is in de tweede helft van de jaren tachtig verbaal, dus veel 'bedrijfsmatiger'

geworden; maar of dat ook in het overheidsfunctioneren zijn weerslag gevonden heeft en zo ja, of dat beklijven zal, is nog onduidelijk.

5.2 HET BEDRIJFSLEVEN

Ook in het bedrijfsleven is sedert de jaren zestig sprake van een gestaag bureaucratiseringsproces. Vooral de zeer grote, multinationale bedrijven worden erdoor getroffen. Binnenskamers is de opvatting dat de bureaucratie bij bedrijven als Shell, Philips, Unilever, Hoogovens en AKZO minstens zo groot is als bij de overheid algemeen aanvaard. Eerder dan in de overheidssector is het probleem echter ook als zodanig erkend en zijn er maatregelen genomen. Het bedrijfsleven werd daartoe ook wel gedwongen door de economische teruggang waardoor het in de jaren zeventig werd getroffen.

De pogingen tot debureaucratisering werden er wel eerder ondernomen dan in de overheidssector, maar zij hadden dezelfde bedoeling, te weten: een beleid tegen bureaucratisme. De middelen die werden beproefd, waren ook nagenoeg dezelfde als bij de overheid. Men zou kunnen zeggen dat deze middelen tien jaar na dato door de overheid van het bedrijfsleven werden overgenomen. Project- en matrix-organisaties zijn organisatievormen die in de leer der interne (bedrijfs)organisatie ontwikkeld zijn (Van der Schroeffer, 1968⁴). Zij worden in de jaren zeventig in vooral grote bedrijven, die het meest door bureaucratisering worden geplaagd, toegepast, evenals diverse vormen van zelfbeheer en contractmanagement. Men spreekt dan ook wel van intern ondernemerschap. In deze grote bedrijven heeft toepassing ervan uiteindelijk vaak geleid tot een zo groot mogelijke verzelfstandiging binnen het moederbedrijf van bedrijfsonderdelen, zoals bijvoorbeeld produktdivisies. Soms werd zelfs de beslissing genomen tot volledige verzelfstandiging van onderdelen, met name waar het conglomeraten van bedrijven betrof die waren ontstaan op de fusiegolf van de jaren zestig maar die in de jaren zeventig de economische crisis niet goed konden doorstaan, mede als gevolg van integratieproblemen. Fusies werden soms weer ongedaan gemaakt, zoals in het geval van Hoogovens dat eerder met het Duitse Hoechst-concern in Estel was opgegaan. In weer andere gevallen werd de beslissing genomen terug te keren tot de kernactiviteiten waarmee het bedrijf ooit was gestart en alle bedrijfsactiviteiten die inmiddels als branchevreemd werden bestempeld, af te stoten.

De organisatiecultuur van het bedrijfsleven is ook voorwerp geweest van intensieve pogingen tot verandering. Nieuwe managementstijlen zijn beproefd, soms met veel succes, maar soms ook met minder resultaat. In reactie op de Japanse uitdaging heeft men in het bedrijfsleven meer oog gekregen voor de noodzaak van minder hiërarchische managementtechnieken, terwijl ook het belang van de organisatiecultuur naast de (formele) organisatiestructuur van bedrijven

is onderkend. Een voorbeeld van een nieuwe managementstijl die door de Japanse concurrentie maar ook de Japanse bedrijfscultuur is geïnspireerd, wordt gepropageerd door de stichting MANS (Management en Arbeid Nieuwe Stijl) en in bedrijven die bij deze stichting zijn aangesloten, bijvoorbeeld Volvo-Car, toegepast. Daarbij gaat het vooral om kwaliteitsverbetering van de produkten via verhoging van de betrokkenheid van de werknemers bij hun werkzaamheden binnen het bedrijf.

Een tweede verandering in de organisatiecultuur van de bedrijven betreft het langzaam groeiende besef dat ondernemingen niet alleen een bedrijfsverantwoordelijkheid bezitten maar ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Met name ten aanzien van de milieuproblematiek begint zich dit af te tekenen. Milieuvriendelijkheid, in het bijzonder van de produkten, is een belangrijke factor aan het worden in het marketing-beleid van veel ondernemingen. Dat is natuurlijk in eerste instantie een verkoopargument en geen idealisme, maar de motieven achter de boodschap hoeven niet verheven te zijn om toch het gedrag en de organisatiecultuur in goede zin te kunnen beïnvloeden. Die invloed op de ondernemingscultuur komt overigens van meer kanten.

Ondernemers gaan in toenemende mate beseffen dat, of zij dat nu willen of niet, door de algemene maatschappelijke vervlechting bij het ondernemen meer partijen dan alleen de kapitaalverschaffers, werknemers, leveranciers en afnemers betrokken zijn. Andere zulke zelfbenoemde stakeholders zijn overheden, consumentenorganisaties, vakbonden, omwonenden, milieugroepen, ja, niet zelden de samenleving at large. Dat vergt het ontwikkelen van een andere visie op de verantwoordelijkheid en de rol van de onderneming in de maatschappij. Vooral de Stichting Maatschappij en Onderneming (SMO) te Scheveningen vervult met diverse activiteiten daarin een pioniersrol. Dit toegenomen maatschappelijke verantwoordelijkheidsbesef komt ook tot uiting in de rol die vooraanstaande ondernemers in de jaren tachtig zijn gaan spelen in het politieke adviseringscircuit van permanente adviesorganen en ad hoc-adviescommissies. Bekende voorbeelden zijn de commissie-Wagner over het te voeren industriebeleid, de commissie-Oort over de belastinghervorming en de eerste en de tweede commissie-Dekker over het technologiebeleid, respectievelijk de hervorming van de gezondheidszorg.

5.3 CORPORATE CULTURE

De lezer die uit het voorgaande de indruk gekregen heeft dat we voor wat betreft de cultuur van organisaties vooral beschikken over literatuur die beschouwend en idealistisch maar helaas nauwelijks empirisch van aard is, heeft het bij het rechte eind. Dat geldt a fortiori voor de eventuele cultuurverschillen tussen overheden en ondernemingen. Wel weten we in vergelijkend opzicht iets over de corporate culture van

profit- en non profit-organisaties in Nederland. Antropologen (sic!) deden daar empirisch onderzoek naar.

Corporate culture is een specifiek aspect van de organisatiecultuur, namelijk de mate waarin de leden zich identificeren met de eigen organisatie en voorts een sterke onderlinge cohesie en een sterke geslotenheid ten opzichte van andere organisaties vertonen (Koot et al., 1989, blz. 42). Dat (deel)verschijnsel is, zoals gezegd, wel empirisch onderzocht.

De bedoelde onderzoekers namen twaalf Nederlandse organisaties onder de loep en konden met de resultaten van hun onderzoek twijfel zaaien over het waarheidsgehalte van enkele nog nauwelijks omstreden opvattingen uit de literatuur. Ten eerste de opvatting dat een sterke corporate culture een noodzakelijke voorwaarde is voor een organisatie om succes te kunnen hebben. Dat bleek niet zo te zijn: een organisatie met een zwak ontwikkelde corporate culture kan heel wel succesvol zijn, als zij maar niet onder druk staat. Het onderzoek toonde dat aan met een casus betreffende een gemeente, een paragouvernementele monopolist en een onderneming die te maken had met een zeer willige en snel groeiende markt (Koot et al., 1989, blz. 53). Ten tweede bleek de beperkte maakbaarheid van een corporate culture: als de belangen van verschillende groepen in de organisatie sterk uiteenlopen en er over en weer negatieve beelden bestaan, is alle energie besteed aan het bewust aankweken van een corporate culture, verspild. Een organisatiecultuur die gekenmerkt wordt door zekerheid, loyaliteit en controle (de organisatie als een familie, met strenge maar rechtvaardige en zorgzame ouders aan het hoofd), biedt ook geen gunstige voedingsbodem voor het ontstaan van een corporate culture. Dat alles bleek bij een koek- en chocoladefabriek, bij de serviceafdeling van een multinational, bij een ziekenhuis, een universiteit en een ministerie (Koot et al., 1989, blz. 65). Een corporate culture kan een organisatie dus niet goed opgelegd worden, doch zij ontstaat min of meer van binnen uit. Die uitkomst resulteerde uit het onderzoek bij een drankengroothandel, waar de directie er geen enkele moeite voor deed maar de omstandigheden toevallig wel gunstig waren (gemeenschappelijke herkomst en doelstelling van het personeel, parallel lopende perceptie van belangen). Daar ontstond wel een sterk wij-tegen-de-anderen-gevoel (Koot et al., 1989, blz. 69). Ook de gedachte dat externe druk op de organisatie voor de soms felbegeerde corporate culture (I want a corporate culture by monday, is een running gag over Amerikaanse managers) kan zorgen, bleek niet altijd houdbaar. Op grond van onderzoek bij een onder druk staande gemeente en een computerbedrijf in het nauw concludeerden de onderzoekers dat externe druk in elk geval geen voldoende voorwaarde is: er moet blijkbaar aan meer vereisten voldaan worden (Koot et al., 1989, blz. 69). De voor onze oogmerken belangrijkste conclusie is evenwel dat verschillen ten aanzien van het al dan niet (kunnen) hebben van een corporate culture nauwelijks te relateren bleken aan het

onderscheid profit versus non-profit. Met andere woorden: op dit punt zullen overheden en ondernemingen door hun overheid- respectievelijk onderneming-zijn alléén nauwelijks verschillen kunnen vertonen. Er zijn, zo wordt in het betreffende onderzoek aannemelijk gemaakt, talloze andere variabelen, interne en externe, die met de specifieke omgeving van de organisatie samenhangen, of met haar geschiedenis, en die een zeker zo grote invloed uitoefenen op het al of niet tot stand komen van een corporate culture (Koot et al., 1989, blz. 88).

6 Conclusie

Keren we terug naar de centrale vraag van dit hoofdstuk, te weten: het verschil tussen overheden en ondernemingen voor wat betreft het bureaucratiseringsverschijnsel en hun organisatiecultuur, dan kunnen we om te beginnen twee mythen doorprikken. Er is ten eerste geen reden te menen dat de overheid het alleenvertoningsrecht op bureaucratistische uitwassen heeft en het bedrijfsleven geheel vrij van deze smetten zou zijn. Bureaucratisering, en dus ook het voorkomen van ontsporingen, lijkt een algemeen maatschappelijk verschijnsel dat eerder in tamelijk hoge mate een functie van de omvang dan van de soort van de betreffende organisatie is. Het verschil tussen overheden en ondernemingen op dit punt is eerder een verschil in graad, in gevoeligheid voor bureaucratisme, en in de snelheid en effectiviteit waarmee pogingen om een halt aan het proces van bureaucratisering toe te roepen, worden ondernomen.

Ten tweede is er geen reden te vermoeden dat ondernemingen een sterke corporate culture zouden hebben en overheden een zwakke; het is voorts dubieus of het ontbreken van een corporate culture wel altijd zo erg is en ook of die wel van bovenaf opgelegd kan worden. Dat laatste is vooral een domper voor bureaus die op dat gebied adviseren en trainingen verzorgen.

Voor de organisatiecultuur in brede zin geldt dat we wel over veel idealistische beschouwingen beschikken, maar over weinig degelijke theorie, laat staan empirische kennis. Zowel bij de overheid als in het bedrijfsleven lijken belangrijke veranderingen – in elk geval in de met de mond en op papier beleden – organisatiecultuur te hebben plaatsgehad. Het vermoeden is voorts dat overheden en ondernemingen in de tweede helft van de jaren tachtig op dit punt naar elkaar toe groeien.

Overheidsorganisaties willen bedrijfsmatiger worden, ondernemingen aanvaarden in toenemende mate een bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid. Of er sprake is van een echt toenaderingsproces of zelfs van 'convergentie' tussen beide sectoren, zal evenwel uit empirisch vergelijkend onderzoek moeten blijken. Bij gebrek aan de resultaten van zulk onderzoek zijn min of meer intelligente speculaties en impressies het beste materiaal waarover we thans kunnen beschikken.